

Een interview

Actief bodembeheer in het vacuüm tussen oud en nieuw beleid

De bodem heeft de afgelopen jaren niet bepaald stilgelegen. De introductie van de term 'actief bodembeheer' is een van de pogingen om orde te scheppen in de chaos en beleid en praktijk dichter bij elkaar te brengen. Er dreigt een beheershype te ontstaan, maar is die ook terecht?

Wim Heiko Houtsma

Wat actief bodembeheer nu precies is, daar kan niemand een eenduidig antwoord op geven. Natuurlijk, dat het aantal bodemverontreinigingslocaties de pan uit dreigde te rijzen en de aanpalende saneringskosten niet meer realistisch waren, daarover is iedereen het eens. Dat er prioriteiten moeten worden gesteld en dat het vrijwel onmogelijk is om op redelijke termijn de overall bodemkwaliteit te verbeteren als elke verontreiniging moet worden verwijderd, ook dat staat niet ter discussie. Als oplossing voor de uit de hand lopende bodemverontreinigingsproblematiek kwam het NMP2 met de term actief bodembeheer. Afhankelijk van de kwaliteit ervan kan er op een vervuilde bodem toch een industrieterrein, een parkeerplaats of een kantoor worden gezet zonder haar onmiddellijk volledig en multifunctioneel te hoeven saneren. Daarbij gaat het principe van actief bodembeheer uit van "vigerende wettelijke kaders, zoals de Wet Bodembescherming en de Woningwet", aldus het NMP2.

Het klinkt mooi, maar actief bodembeheer moet op deze manier wel aan heel veel eisen tegelijk voldoen. Het is dan de vraag hoe het die allemaal kan combineren. De beleidsvoornemens van voorheen zijn genuanceerd, maar tegelijkertijd zou de nieuwe koers die hier een oplossing voor moet bieden binnen diezelfde wettelijke kaders van vroeger moeten blijven. Zolang het actief bodembeheer nog niet echt in de steigers staat zal men deze combi-doelstelling van verandering binnen de bestaande beleidskaders hooguit in algemene termen na (kunnen) streven. Zodra het echter aankomt op de daadwerkelijke uitvoering van het beleid, moet blijken of het niet te ambitieus is.

De bodembeleidsmedewerkers aan overheidszijde zijn in eerste instantie positief. Wil van der Valk, hoofd van de afdeling Bodem, Afvalstoffen en Water van de gemeente Arnhem, laat blijken dat het oude beleid behalve te utopisch ook verre van ideaal was. "We waren vooral bezig witte vlekken te maken in een overigens grijze stad. Dat kostte heel veel geld terwijl het milieuhygiënisch gezien

nauwelijks iets opleverde. Doordat er vooral papieren beleid was ontstonden er bovendien allerlei verträgen."

De nieuwe koers die mede dankzij de commissie Wel-schen - in het rapport 'Saneren zonder stagneren' (1993) - is ingeslagen sluit veel beter aan bij de bestuurlijke praktijk, zo laat Van der Valk onomwonden weten. "Wij hebben altijd al functioneel gesaneerd, ook al stond dat enkele jaren geleden nog haaks op het rijksbeleid." Ook Ed Prins, voorzitter van de adviesgroep Bodem van het Interprovinciaal overleg (IPO), onderstreept de aanvaardbaarheid wat moeizame aansluiting tussen centrale en decentrale overheden. "De rijksoverheid is inderdaad pas de afgelopen anderhalf jaar echt gaan kijken naar actief bodembeheer. De accenten lagen tot dan toe ergens anders dan bij het creatief oplossen van praktische problemen."

"We waren vooral bezig witte vlekken te maken in een overigens grijze stad."

Het beleid ten aanzien van met name diffuse bodemverontreinigingen in de stad is dus met de introductie van het actief bodembeheer verbeterd. Desalniettemin zegen de betrokken beleidsambtenaren dat er nog wel wat onzekerheden bestaan, bijvoorbeeld over de definitie van wat nu precies actief bodembeheer is. Zo is nog niet duidelijk hoe het beoordelingssysteem eruit gaat zien op basis waarvan de gebruiksfuncties van de bodem kunnen worden vastgesteld.

Wil van der Valk zegt daarom: "We zitten toch te wachten op de overheden. Die moeten eigenlijk eerst definiëren wat actief bodembeheer nu precies is, en vastleggen welke werkwijze men moet volgen. Dan kunnen de meeste gemeenten beginnen met kartering van de bodemkwaliteit, en pas daarna kunnen er grondbeheersplannen worden opgesteld. Dat duurt, afhankelijk van de grootte van de gemeente, al snel tussen de één en vijf jaar. Het beleidsinstrument is nog volop in ontwikkeling. Met het risico dat wat wij nu al doen straks buiten de kaders van het landelijk beleid blijkt te vallen."

Ook Prins is van mening dat actief bodembeheer nog in de steigers staat en dat er nog wel wat gaten zijn te vullen. Bij het thema bodemkwaliteit wijst hij op de nog onduidelijk relatie tussen kwaliteit van de bodem en de daaraan gerelateerde gebruiksmogelijkheden, en op het ontbreken van gedragsregels ten aanzien van risicobeheersing.

Wat betreft de bestuurlijke organisatie is met name nog niet duidelijk welke overheidsinstantie welke verantwoordelijkheid krijgt. Bovendien kan actief bodembeheer in de toekomst misschien ook dienen als substituut voor regelgeving, bijvoorbeeld door een gebiedsgerichte gedragslijn te maken. Prins: "Je zou dat kunnen zien als een soort mantelvergunning waarbij men niet voor iedere wijziging in de activiteiten een nieuwe vergunning

Over de auteur



W.H. Houtsma

is werkzaam bij Bureau Houtsma & Van der Schot, journalistiek bureau voor milieu, wetenschap, technologie en energie.

hoeft aan te vragen. We moeten echter nog uitzoeken of en hoe zo iets bestuurlijk en juridisch uitvoerbaar is."

Op het gebied van het informatiebeheer tenslotte is het eerst zaak om de benodigde infrastructuur, zoals de tegenwoordig veel gebruikte Geografische Informatiesystemen (GIS), uit de grond te trekken. Vervolgens moet die vollopen met informatie, waarbij de kwaliteit van de informatie moet worden gewaarborgd - bijvoorbeeld door kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen. Daar moet de rijksoverheid handreikingen voor geven, zoals ze binnenkort ook van plan is in het Handboek Actief Bodembeheer.

Van der Valk laat weten dat de roep om duidelijkheid over wat wel en wat niet mag in het informatiesysteem luid is. Hij wijst op het gebruik van bestaande bodemonderzoeken voor het opstellen van bodemkwaliteitskaarten. "Er zijn gemeenten die op basis van bestaande bodemonderzoeken en nog wat aanvullende gegevens een wijkkaart samenstellen. Ik sta daar afwijzend tegenover: die onderzoeken zijn veel te fragmentarisch om een evenwichtig beeld te kunnen krijgen van de bodemkwaliteit in een wijk. Ik denk dat gemeenten er behoefte aan hebben dat daar snel duidelijkheid over komt."

"Waar voorheen een schone-grondverklaring moest worden aangevraagd, vragen we nu om een geschiktheidsverklaring."

Het levert al met al een wat onduidelijke situatie op. Het oude beleid met een sterke nadruk op sanering en eliminatie van milieu- en gezondheidsrisico's is losgelaten, daarvoor in de plaats is een situatie van risicobeheersing en beheer van verontreinigingen gekomen. Omdat dat beleid nu nog op de tekentafel ligt is er op dit moment sprake van een vacuüm.

Bart van Geleuken van de werkgroep Nederland Gifvrij van Natuur & Milieu is weliswaar positief over het idee, maar is sceptisch over de vorderingen bij actief bodembeheer. "Je ziet meteen dat men zich minder inspannt. Ik proef bij gemeenten een beetje de sfeer van 'nu kunnen we even pas op de plaats maken, misschien kan het allemaal wel met wat minder geld'. Gemeenten zeggen wel altijd dat je een milieugulden maar één keer kunt uitgeven - en daar hebben ze natuurlijk ook gelijk in - maar ik heb de indruk dat ze er nu een milieukwartje van proberen te maken."

Geleuken geeft toe dat hij nog geen concrete aanwijzingen heeft dat gemeenten minder geld uitgeven aan de bodemproblematiek dan voorheen. Dat komt volgens

hem mede omdat er sinds 1 januari ook andere wijzigingen in het bodembeleid zijn opgetreden. Hij erkent dat er niet oneindig geld in de bodem kan worden gepompt. "Ik kan me voorstellen dat er dan een andere beleidslijn wordt gekozen en dat men voorstelt om de normen uit te faseren of ze ter discussie te stellen. Dat is prima, dan is het tenminste duidelijk. Maar nu geeft iedereen een andere uitleg aan de term actief milieubeheer. De ene gemeente besluit om de bodem minstens zo schoon te maken als de omliggende grond, andere gemeenten bouwen gewoon op verontreinigde grond. Ik zeg dan: als men milieunormen wil aanvechten moet men dat ook echt doen."

Een concreet voorbeeld waar Van Geleuken zijn sceptis op baseert is de Amsterdamse bodemnota, waarin het bouwen op verontreinigde grond wordt toegestaan. "Amsterdam gaat hier precies op het randje zitten van wat mag, ze zullen niets meer doen dan wat per se moet. In de Woningwet zijn sinds 1993 regels opgenomen die stellen dat het bouwen op verontreinigde grond moet worden tegengegaan. De ruimte tussen de oude gang van zaken - niet bouwen als er in potentie gevaar is voor milieu of volksgezondheid - en het voorstel in de nota - niet bouwen als er actueel gevaar is voor de volksgezondheid - wordt zo helemaal opgevuld. Hetzelfde geldt overigens bij het beleid van de rijksoverheid. Bij de urgentiebepaling zegt ze een prioriteit aan te brengen in wat eerst en wat later moet worden gesaneerd. Maar ze neigt er sterk naar om dat te vertalen in 'wat moet nu en wat hoeft nooit te worden gesaneerd'."

Ed Prins erkent dat er een beleidsverschuiving is van risico-eliminatie naar risicobeheersing. "Waar voorheen een schone-grondverklaring moest worden aangevraagd, vragen we nu om een geschiktheidsverklaring. Dat is inderdaad een wijziging ten opzichte van de Woningwet, maar die zal dan ook binnen afzienbare tijd worden aangepast."

Ook de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) heeft kritische kanttekeningen gezet bij de aandacht voor het bouwen op verontreinigde grond. Joop Vegter, algemeen secretaris van de TCB, legt uit dat de Commissie kritisch heeft gekeken naar een lijst met normen voor gebruiksdoeleinden die de VNG heeft laten opstellen door het RIVM. Hij stelt dat een dergelijke lijst een te grote versimpeling is van de situatie in de bodem. "Die is veel te ingewikkeld, er is een differentiatie naar verschillende soorten bodemgebruik gemaakt die wij wetenschappelijk onverantwoord vinden. Risico's zijn vaak niet zo scherp geformuleerd dat je een eenduidige functie kunt toekennen aan een bodem."

Hij waarschuwt daarbij voor de trend die bij actief bodembeheer zichtbaar lijkt te worden om een bodemkwaliteitskaart te maken en op basis daarvan vast te stellen welke functie op een bepaalde plek past. "Zo moet die

Actief bodembeheer

De term 'actief bodembeheer' stak de kop op rond 1990/1991. De uit de hand lopende bodemproblematiek - veel meer verontreinigde bodems en veel hogere kosten dan aanvankelijk ingeschat - noopten tot herijking van het tot dan toe gevoerde beleid. Dat betekent dat de eis dat elke bodem binnen één generatie zo schoon moet zijn dat hij voor elke denkbare functie kan worden gebruikt, is vervallen. Afhankelijk van de verontreinigingsgraad kunnen bepaalde functies worden toegekend aan een bodem. Dat betekent dat voor een bodem onder een industrieterrein andere eisen zullen gelden dan voor een bodem onder een woonwijk.

Vooraf voor diffuse verontreinigingen in steden - bijvoorbeeld afkomstig uit uitlaatgassen - vormde het oude beleid een probleem. Ze vormden samen

een grijze deken over de meeste steden, die om te kunnen voldoen aan de wetgevende kaders volledig zouden moeten worden ontdaan van een toplaag. Met actief bodembeheer wordt de bodemverontreiniging in een stad (letterlijk) in kaart gebracht middels bodemkwaliteitskaarten.

Op basis van die kwaliteit worden functies toegekend aan de bodems, waarbij de ene bodem bijvoorbeeld geschikt blijkt om woningen op te zetten en andere alleen voor industrie.

De kwaliteitseisen zijn flexibeler dan bij het voorheen gevoerde beleid. Werd daar uitgegaan van risico-eliminatie, nu gaat men uit van risicobeheersing.

niet worden toegepast, er zijn bodems waarvoor je meer tijd moet nemen. Zo is het in sommige gevallen misschien mogelijk om het gebruik van de bodem zo te kiezen dat er een verbetering van de bodemkwaliteit op kan treden. Daar moet dan wel ruimte voor zijn. Er is een meer positieve attitude nodig ten aanzien van de bodem. Wat dat betreft deel ik de angst van Nederland Gifvrij wel: in het nieuwe beleid ontstaat de ruimte om de beste keuze voor de - meestal lokale - politiek te nemen, en niet de beste keuze voor de bodem. Men doet wel wat aan de bodemsituatie, maar niets aan de bodem."

Ondanks dat nuanceert hij de stelling dat er een beleidsvacuüm zou zijn ontstaan waar iedereen zijn of haar eigen invulling geeft. "Sommigen zeggen dat er zo'n vacuüm is, bijvoorbeeld als je kijkt naar bodems die in de oude situatie anders werden gewaardeerd dan in de nieuwe. Maar dat vacuüm zou er niet moeten zijn. Er is al jaren een beleid ten aanzien van bodemverontreiniging. Met het actief bodembeheer komt er ook aandacht voor die met name stedelijke bodems waar een grauwsluier van verontreinigingen van diffuse bronnen over hangt. Het gaat niet om saneren òf beheren maar om saneren èn beheren."

WETENSCHAP

voor het saneren van deze gigantische gifbelt denken wij aan 'n flotatie-installatie, 'n afdeklaag, fractioneren, extraheren.... kortom, een interessante wetenschappelijke kluitf....



volgens mij zou het veel praktischer zijn om de verantwoordelijke managers en ambtenaren van indertijd eigenhandig de nodige opruimwerkzaamheden te laten verrichten....



dat voorkomt herhaling!

